

Uchwała nr XIII/137/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 11 grudnia 2020 r.

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Jaworzyny Śląskiej projekcie uchwały budżetowej na rok 2021.

Na podstawie art.13 pkt 3 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Ewelina Kruk-Florkowska — przewodnicząca,
- Danuta Jonas — członek,
- Joanna Radziewa — członek,

wydaje opinię negatywną

o przedłożonym przez Burmistrza Jaworzyny Śląskiej projekcie uchwały budżetowej na rok 2021.

Uzasadnienie

I. Z treści art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm., dalej „u.f.p.”) wynika, że sporządzenie projektu uchwały budżetowej należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Przy realizacji tego zadania organ wykonawczy winien kierować się zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych oraz postanowieniami organu stanowiącego zawartymi w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, podjętej na podstawie art. 234 u.f.p.

Zgodnie z wymogami art. 238 ust. 1 u.f.p. projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi, burmistrz przedstawia radzie miejskiej oraz regionalnej izbie obrachunkowej w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, celem zaopiniowania.

Ocena jest dokonywana z punktu widzenia jego zgodności z obowiązującym prawem pod kątem formalnym i rachunkowym.

II. Na podstawie art. 238 ust.1 pkt 2 i ust.2 u.f.p. Burmistrz Jaworzyny Śląskiej przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu 16 listopada 2020 r. projekt uchwały budżetowej Gminy Jaworzyny Śląskiej na 2021 rok wraz z uzasadnieniem oraz innymi materiałami informacyjnymi.

W wyniku analizy projektu uchwały budżetowej oraz projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wskazuje na brak zgodności pomiędzy tymi dokumentami w zakresie spełniania relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. Dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań dla roku 2021 wynosi 7,97% przy planowanym łącznym wskaźniku spłaty wyliczonym na podstawie danych ujętych w projekcie uchwały budżetowej 8,03% i 7,96% wyliczonym w oparciu o wartości ujęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej. Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający stwierdził, że projekt uchwały budżetowej Gminy Jaworzyna Śląska na rok 2021 został sporządzony z naruszeniem w sposób istotny przepisów art. 243 u.f.p. Planowane obciążenia budżetu spłatą długu oraz udzielonych poręczeń wraz z odsetkami do planowanych dochodów ogółem przekracza w 2021 r. dopuszczalny poziom wyznaczony zgodnie z powołanymi przepisami. W myśl art. 243 ust. 1 u.f.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami od kredytów i pożyczek,

2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90 wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań wynikających z papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90, w tym odsetkami i dyskontem od tych papierów,

3) spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1, z wyłączeniem rat zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 1,

4) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu.

Powyższego ograniczenia nie stosuje się w przypadkach i na zasadach określonych w art. 243 ust. 3, 3a i 3b u.f.p. W ust. 2 powołanego artykułu określono, których dochodów bieżących i wydatków bieżących nie uwzględnia się przy obliczaniu relacji spłaty zobowiązań.

W myśl art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2500) ustalana na lata 2020–2025 relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów określonych w art. 243 ust. 1 u.f.p., do planowanych dochodów bieżących budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu. Sposób wyliczenia relacji został uszczegółowiony przez ustawodawcę w art. 9 ust. 3 i 4 powołanej ustawy z dnia 14 grudnia 2018 roku.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że uzyskanie w 2021 r. dochodów ze sprzedaży majątku w zaplanowanej wysokości 2.080.380.00 zł obarczone jest dużym ryzykiem, bowiem dochody z tego tytułu w latach 2017 - 2019 wykonane zostały w kwotach: 553.604,04 zł, 620.847,77 zł i 287.283,05 zł a za III kwartały 2020 r. 57. 089,38 zł (przy planie 3.589.697,75 zł). W ocenie Składu Orzekającego dochody ze sprzedaży majątku należy planować w wielkościach realnych do uzyskania. Dochody te stanowią element wyliczenia wskaźnika jednorocznego, a tym samym mają wpływ na kształtowanie się relacji określonej w art. 243 u.f.p.

Analiza przedłożonego projektu uchwały budżetowej oraz projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wskazuje, że w 2021 prognozowana jest zmiana wysokości wydatków budżetowych bez uzasadnienia przyjętych wartości. W stosunku do planu na rok 2020 stwierdzono spadek wydatków bieżących (z kwoty 50.868.569,16 zł w 2020 r. do 48.703.403,81 zł).

W ocenie Składu Orzekającego realność planowania wydatków bieżących jest istotna z uwagi na przyjęte w projekcie WPF założenia dotyczące spłat zadłużenia, z których wynika, że w latach 2021-2037 spłata zobowiązań z tytułu zaciągniętych zobowiązań dłużnych będzie finansowana z nadwyżki dochodów nad wydatkami budżetowymi (nadwyżki budżetowej), która de facto powstanie z nadwyżki operacyjnej, tj. nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. W kontekście powyższego zwraca się uwagę na nadwyżkę operacyjną, którą planuje się uzyskać w roku 2021 w kwocie 255.651,41 zł przy planowanej w 2020 r. w ujemnej wysokości 2.121.489,28 zł. Należy zauważyć, że nadwyżka operacyjna ma przełożenie na wzrost wskaźnika jednorocznego wynikającego z art. 243 u.f.p., a w konsekwencji wpływa na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia w kolejnych latach budżetowych.

Podkreślenia wymaga, że wykonanie budżetu za rok 2020 będzie miało wpływ na zachowanie relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p. Na podstawie art. 240a ust. 1 u.f.p. w razie braku możliwości uchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 u.f.p., oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający postanowił wydać opinię negatywną o przedłożonym przez Burmistrza Jaworzyny Śląskiej projekcie uchwały budżetowej na rok 2021, którą - zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych - Burmistrz jest obowiązany przedstawić Radzie Miejskiej, przed uchwaleniem budżetu wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

PRZEWODNICZĄCA
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO
E. Kruk-Florkowska
Ewelina Kruk-Florkowska